

児童育成計画の再検討

——新公共経営論の観点から——

児玉博昭

はじめに

- 一 児童育成計画の経緯及び背景
- 二 児童育成計画の構造
- 三 児童育成計画の実際
- 四 児童育成計画の課題
- 五 児童育成計画の改善策

はじめに

(一) 研究の背景

わが国は今や本格的な「少子社会」^① となっている。二〇〇一年の出生数はおよそ百十七万人、合計特殊出生率は一・三三といずれも過去最低を記録し、人口を維持するのに必要な水準を大幅に下回っている。少子化の原因として、女性の初婚年齢の上昇（晩婚化）というこれまでの現象に加え、夫婦の出生力の低下（少産化）という新たな現象が見られるようになり、少子化は今後いつそう進行すると予測されている。こうした中、子育て家庭における育児不安や負担感の増大、地域における子育て力の低下等の状況をふまえ、「子育て支援」の重要性はますます高まっている。

少子化対策については、すでに様々な取り組みが行われてきたが、急速に進行する少子化の流れを変えるべく、政府は、二〇〇二年九月、従来の取り組みに加えたもう一段の対策として、「少子化対策・プラスワン」^② をとりまとめた。また、この少子化対策・プラスワンを具体化するため、地方公共団体及び企業による行動計画の策定等を含む「次世代育成支援対策推進法案」^③ が平成十五年通常国会に提出される見通しである。

子育て支援施策^④ に関しては、これまでも一部の地方自治体が、一九九五年六月に当時の厚生省が示した策定指針に基づき、地方版エンゼルプランと呼ばれる「児童育成計画」を任意に策定している。これに対して、今回の法案に基づく行動計画は、すべての地方自治体に策定を義務付けるとともに、保育サービスが中心であった現行の児童育成計画の内容に加えて、地域における子育て支援や教育環境の整備、子育てと仕事の両立支援など、次世代育成支援策を幅広く盛り込むこととなっている。

児童育成計画の策定は、「子育て支援施策の計画化」という点で重要な役割を果たした。例えば、策定指針にある子どもの視点や利用者の視点などは、子育て支援に新たな基本理念を提示することになった。また、施策の枠組みは、パッチワーク的に増改築を繰り返し、サービスの重複や偏在が見られた従来の子育て支援施策を体系的に整理した。さらに、ニーズの把握に基づく事業量の算出は、保育サービスを計画的に整備するうえで画期的な手法であったといえる。

もともと、新たな試みであっただけに、課題も少なからず残されている。例えば、庁内の行政計画にとどまり、地域計画と呼ぶ際には、関係者間の理念の共有や役割分担が徹底していないのではないかと。保育サービスの量的な整備には貢献したが、児童虐待などの質的な問題、障害児療育などの特殊なニーズ、幼保一元化など横断的な課題には十分対応していないのではないかと。そもそも事業量を予測し計画の進捗度を管理するという硬直的な計画行政手法には限界があり、成果を測定し目標の達成度を評価するという機能的な行政経営手法を導入すべきではないかと。児童育成計画の見直しにあたっては、これらの課題を再検討し、今回の行動計画の策定に反映させていかなければならない。

（二）研究の目的

本稿の目的は、今後予定されている次世代育成支援対策推進法に基づく地方公共団体行動計画を効果的に策定できるよう、現行の児童育成計画の意義を検証し、課題を整理することにある。検討にあたっては、策定指針作成当時には見られなかった動きとして、近年わが国の自治体経営に急速に浸透している、「新公共経営論」（ニュー・パブリック・マネジメント、以下NPMとする）の観点から、戦略計画や業績測定などの手法の導入を提案していきたい。

一 児童育成計画の経緯及び背景

まず、どのような経緯で児童育成計画が策定され、なぜ今それが改定されようとしているのか。子育て支援施策分野における計画化の動きを振り返ることにしよう。

一九九〇年代前半、子育て支援施策に関する自治体計画の必要性については、すでに一九九三年七月に「子どもの未来二一プラン研究会」が提言していた。一九九四年十二月に、国が「エンゼルプラン」と呼ばれる基本計画を策定し、その具体策としていわゆる「緊急保育対策等五か年事業」を策定すると、同事業の地方自治体での展開を図るため、一九九五年六月、「児童育成計画策定指針」が通知される。同指針により、地方自治体には児童育成計画策定の動きが一気に広まった。

しかし、九〇年代後半、その後も少子化の進行に歯止めがかからないと、一九九八年七月の「少子化への対応を考える有識者会議」の提言を受けて、一九九九年十二月、改めて「少子化対策推進基本方針」が決定され、その具体策としていわゆる「新エンゼルプラン」が発表される。同プランは自治大臣が合意することで地方自治体での展開が裏付けられるものの、「児童育成計画策定指針」に相当する指針は示されなかった。

二〇〇〇年代に入り、いっそう進行する少子化へのもう一段の対策として、二〇〇二年九月、「少子化対策プラスワン」が取りまとめられ、二〇〇三年には、その具体策として「次世代育成支援対策推進法案」が準備されている。同法案では、地方自治体は行動計画の策定が義務付けられることとなる。

（一）二二プラン研究会

子育て支援施策体系を見直す動きが活発になってきたのは、一九九〇年代に入ってからである。当時の厚生省では、一九九三年七月、厚生省児童家庭局長の私的諮問機関である「子どもの未来二二プラン研究会」が、『たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会をめざす二二プラン研究会』報告書を取りまとめた。研究会報告書では、児童家庭施策の基本理念で、児童家庭福祉施策の普遍化、子育てに関する家庭と社会のパートナーシップ、権利主体としての子どもの位置付け、家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進をあげている。家庭・地域社会を基盤とする多様かつ総合的な施策の推進では、住民に最も身近な地域（市町村）を基盤とした総合的・計画的な推進を求めている。この基本理念を具体化するための提言として、「児童家庭保健福祉計画」の策定について研究する必要性が述べられている。

（二）エンゼルプラン

一九九四年十二月、一九九五年からの十か年計画として、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」が、当時の文部・厚生・労働・建設の四大臣合意により策定された。それまで関係省庁の間では、「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」が設けられていたが、エンゼルプランはここでの議論の流れを受けている。エンゼルプランでは、重点施策として、仕事と育児の両立のための雇用環境の整備、多様な保育サービスの充実、安心して子どもを産み育てることのできる母子保健医療体制の充実、住宅および生活環境の整備、ゆとりある学校教育の推進と学校外活動・家庭教育の充実、子育てに伴う経済的負担の軽減、子育て支援のための

基盤整備があげられた。

(三) 緊急保育対策等五か年事業

また同月、エンゼルプランの具体化の一環として、当時の厚生・大蔵・自治の三大臣合意により「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等五か年事業）」が策定されている。緊急保育対策等五か年事業では、多様な保育サービスの充実（低年齢児保育、延長保育、放課後児童クラブなど）、保育所の多機能化のための整備（多機能化保育所）、子育て支援のための基盤整備（地域子育て支援センター）について数値目標が設定されている。

(四) 児童育成計画策定指針

エンゼルプラン及び緊急保育対策等五か年事業を受け、地方自治体レベルで子育て支援施策を計画的に推進するため、一九九五年六月、厚生省児童家庭局長通知として「児童育成計画策定指針」及びそのマニュアルが提示された。策定指針では、子どもや利用者、社会全体の視点、家庭環境や就労環境の変化、地域の特性を基本的視点としながら、他の計画との整合やニーズの把握、住民意向の反映を図りつつ、総合的で実効性のある計画づくりを求めている。また、マニュアルでは、現状分析や保育等事業量の算出などに関わる調査方法や調査項目が詳細に例示されている。

(五) 少子化への対応を考える有識者会議

一九九〇年代半ば以降も出生率の低下が続く中、一九九八年七月、内閣総理大臣主宰の「少子化への対応を考える有

識者会議」は、『夢ある家庭づくりや子育てができる社会を築くために』と題する提言をまとめている。提言では、数多くの具体的な方策を提案しており、これを受けて、公的部門の会議として「少子化対策推進関係閣僚会議」、民間部門の会議として「少子化への対応を推進する国民会議」が相次いで設置されている。

（六）少子化対策推進基本方針

そして、一九九九年十二月、少子化対策推進関係閣僚会議は、政府が中長期的に進めるべき総合的な少子化対策の指針として、「少子化対策推進基本方針」を決定している。基本方針は、エンゼルプランの前期五か年計画の意味を有する緊急保育対策等五か年事業が終了するにあたり、改めて今後の子育て支援の方向を検討したものである。基本方針では、基本的な施策として、固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、安心して子どもを産み、ゆとりをもって健やかに育てるための家庭や地域の環境づくり、利用者の多様な需要に対応した保育サービスの整備、子どもが夢を持つてのびのびと生活できる教育の推進、子育てを支援する住宅の普及など生活環境の整備を掲げている。

（七）新エンゼルプラン

少子化対策推進基本方針では、特に重点的に取り組むことが必要な分野である働き方、保育サービス、相談支援体制、母子保健、教育、住宅等については、施策の具体的実施計画を策定することとした。これを受けて、一九九九年十二月、当時の大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治の六大臣合意により、エンゼルプランの後期五か年計画の意味を持つ「重

点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(「新エンゼルプラン」)が発表された。新エンゼルプランでは、エンゼルプランと異なり、大蔵・自治両大臣の合意により財政的な支援と地方自治体での展開が裏付けられており、また具体的な数値目標の設定により計画の実効性が図られている。

(八) 少子化対策プラスワン

二〇〇〇年代に入り、夫婦出生力の低下という新たな現象により少子化がいつそう進行するようになると、少子化対策推進基本方針の下で、もう一段の少子化対策を推進するため、二〇〇二年九月、厚生労働省は、「少子化対策プラスワン」を取りまとめた。少子化対策プラスワンでは、子育てと仕事の両立支援、特に保育に関する施策が中心であった従来の取り組みに加え、男性を含めた働き方の見直し、地域における子育ての支援、社会保障における次世代支援、子どもの社会性の向上や自立の促進という四つの柱に沿って、国・地方公共団体・企業等の様々な主体が計画的に積極的な取り組みを進めることとしている。

(九) 次世代育成支援対策推進法案

さらに、政府は、少子化対策プラスワンを具体化するため、「次世代育成支援対策推進法案」を平成十五年通常国会に提出する見込みである。法案は、次世代育成支援対策に関し、関係者の責務を明らかにするとともに、行動計画策定指針、地方公共団体・事業主の行動計画の策定等について定めている。法案は、児童育成計画策定指針と異なり、すべての市町村及び都道府県に行動計画の策定を義務付けるとともに、計画内容には保育サービスにとどまらず次世代育成

支援策を幅広く盛り込むことを求めている。

二 児童育成計画の構造

次に、児童育成計画とはどのような計画なのか、児童育成計画の策定指針をもとにその基本構造を整理する。

「児童育成計画策定指針」は、地方児童育成計画指針策定委員会での検討を経て、一九九五年六月、厚生省児童家庭局長通知として出されている。^③同指針は、児童育成計画の策定の趣旨、策定上の基本的視点ならびに留意点、市町村児童育成計画及び都道府県児童育成計画に盛り込むべき項目から構成されている。

（一）策定の趣旨

児童育成計画の策定の趣旨では、少子化への対応として、国がエンゼルプラン及び緊急保育対策等五か年事業をとりまとめたこと、保育サービス等の事業は各地方公共団体が実施主体となるものが大半であり、地域での計画的な取り組みを推進することが必要であることなどが述べられている。

（二）策定上の基本的視点

児童育成計画を策定する際の視点としては、子どもの利益が最大限尊重されるよう配慮すること（子どもの視点）、

利用者の多様かつ個別的なニーズに柔軟に対応できるよう配慮すること（利用者の視点）、子育て支援は国や地方公共団体はもとより企業・職場や地域社会を含め社会全体として取り組むべき課題であること（社会全体の視点）、子育ての孤立化が生じていること（家庭環境の変化）、子育てと仕事の両立が困難になつていていること（就労環境の変化）、地域の実情に応じてきめ細やかに支援し既存資源の有効活用に努めること（地域の特性）などがあげられている。

（三）策定上の留意点

児童育成計画の策定時には、福祉・保健の分野はもとより労働・教育・住宅等の分野をも含め総合性を持たせること（計画の総合性）、現実により子育て支援のための環境づくりが推進されるよう実効性を十分に確保すること（計画の実効性）、市町村の基本構想に則して定め、児童の育成に関する他の計画とも調和を保つこと（他の計画との整合）、アンケート調査、ヒアリング、懇談会等により児童の状況やサービス提供の現状及びニーズの動向を十分に把握すること（策定のためのニーズの把握、住民意向の反映）に留意すべきとする。また、策定後は、住民に対し公表すること（公表）、実施状況を毎年点検し見直しを行うこと（実施状況の点検と見直し）に留意すべきとしている。

（四）策定体制

庁内の策定体制については、児童の福祉・保健に係る課部局のほか、企画・統計、財政、人事、住宅、労働、教育の各担当課部局等が参画すること、都道府県と市町村の関係においては、定期的・日常的に協議・情報交換を行う場を設け、必要に応じ近隣の地方公共団体と協力・連携すること、都道府県児童育成計画の策定過程においては実施主体

である市町村との連絡調整に努めることを求めている。

また、関係団体等との連携については、学識経験者や児童福祉団体、保健・医療団体、社会教育団体、経済・労働団体、専門教育機関等の関係者の積極的な参加を求めるため、計画策定委員会を設置することなどをあげている。

（五）市町村児童育成計画に盛り込むべき項目

市町村児童育成計画に盛り込むべき項目例としては、計画策定の理念、計画期間、現状分析、人口推計、事業量、サービス提供体制、人材の確保、関係方面との連携等児童育成のための環境整備、その他関連分野があげられている。

計画策定の理念では、指針の基本的視点を踏まえること、計画期間では、エンゼルプランの一〇年、緊急保育対策等五か年事業の五年を参考にするとしている。

現状分析に関しては、人口・世帯数の動向、地域の産業・就業構造の動向、家庭や地域の動向、保育サービス等の提供の状況、課題と問題点を項目例として示し、別冊一「現状分析編」で標準的な分析項目を示し、また、人口推計に関しても、別冊二「人口推計編」で具体的な推計方法を示している。

事業量に関しては、別冊三「保育等事業量算出編」で詳細な算出方法を示しているが、緊急保育対策等五か年事業に該当するものについては、保育児童総数、低年齢児保育・時間延長型保育・一時的保育の人数、放課後児童クラブ・地域子育て支援センター・乳幼児健康支援デイサービスの所数を記載する。その他のサービス等についても積極的に取り組んでいく場合には、その事業量・事業方針等を記載することを求めている。保育分野では家庭保育室、夜間保育・障害児保育等、健全育成分野では児童館、子どもにやさしい街づくり事業等、母子保健分野では一歳六カ月児健診、訪

間指導等がこれにあたる。

サービス提供体制に関しては、提供場所・提供方法、利用しやすくなるための方策について記載する。また、人材の確保に関しては、保母、児童厚生員、保健婦等のマンパワーについて、その確保策及び研修等による資質の向上策について記載することを求めている。

関係方面との連携等、児童育成のための環境整備に関しては、保育所・地域子育て支援センターなどサービス提供主体間の連携方策、児童相談所・福祉事務所・保健所など関係行政機関間の連携方策、社会福祉協議会・児童委員・母親クラブなど地域の組織との連携・支援方策について記載する。その他、教育、労働、住宅・生活環境基盤整備などの関連分野についても、関係部局・関係団体との連携の下に記載することを望んでいる。

(六) 都道府県児童育成計画に盛り込むべき項目

都道府県児童育成計画に盛り込むべき項目例としては、市町村児童育成計画に盛り込むべき項目に加え、保母等の人材養成・確保、児童相談体制の整備、都道府県立児童センター等の整備、児童環境づくり推進機構等の子育て支援組織の整備、都道府県単独事業による市町村への助成事業等を盛り込むこととしている。

(七) 策定指針の意義

ここで、策定指針の意義について若干付言しておきたい。子育て支援施策に限らず、他の社会福祉分野においても、地方自治体が計画を策定するにあたっては、国が策定指針を示すのが通例である。例えば、地域福祉計画については、

社会保障審議会福祉部会の報告「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（二〇〇二年一月）が策定指針として位置付けられ、同年四月、厚生労働省社会・援護局長通知として示されている。^④ 障害者計画については、障害者対策推進本部が作成した「市町村障害者計画策定指針」（一九九五年五月）を内閣総理大臣官房内政審議室長通知として示している。^⑤ その他、老人保健福祉計画については、厚生労働省通知「第二期介護保険事業計画の作成に併せた老人保健福祉計画の見直しについて」（二〇〇二年五月）などがある。^⑥ また、介護保険事業計画については、厚生労働省告示「介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針」（一九九九年五月、改正二〇〇二年五月）などがこれにあたる。^⑦ 策定指針を作成することは、社会福祉行政の計画化を推進する上で、一般的に用いられてきた手法といつてよい。^⑧

このように国が地方自治体に対し策定指針を示すことについては、集権的であるとの批判もある。児童育成計画策定指針についても、例えば福永（一九九九）は、「マニュアル使用は「参考」として自治体に任されているが、字義どおりではない。県は国から管下市町村を指導する立場に置かれているので、事業当事者として自己責任のもとに計画にあたるのではなく、市町村全体を指導して施策目的を遂げなければならない。県はそれぞれ事情の異なる管轄下市町村を指導するのに「策定指針」以外に根拠をもてないので、かなり忠実に「策定指針」に準拠することになる。県が「策定指針」を文字どおり「参考」としてとらえて独自の問題意識や発想、スタンスで取り組むのは極めて非現実的である。」と述べている。^⑨

確かに、児童育成計画の策定当初は、地方自治体にとつて策定指針が大きな拠り所であったことは否めない。担当者にも策定指針に忠実に則したほうが無難であるとの意識が働きやすい。後述する栃木市の例でも、最初に作成された中

間報告では、エンゼルプラン体系図において同中間報告を児童育成計画策定指針の下に位置付けていることが、そのことを端的に示している。実際、計画の構成なども、策定指針にかなり符合している。

しかし、策定作業を通じて計画自体に対する関係者の理解が深まると、政策裁量がどこまで許されるかの判断もつくようになる。また、次第に策定件数が増えるにつれて、市町村にとっては、国の策定指針にとどまらず、都道府県の計画や他の市町村の計画を参考にできるようになる。計画内容や策定過程に創意工夫を施した先駆的な取り組みが紹介されると、地方自治体にはそうした先進事例を競うように採り入れる動きが出てくる。もともと、単に都道府県の施策体系を引き写したり、他の先進市町村の施策体系を真似たりするという安易な姿勢も見受けられないわけでもないが、いずれにせよ、栃木市の例を見ても、計画の改定につれて、策定指針にはない創意工夫が現れてきている。国の策定指針は統制的であり、地方自治体の主体的な計画策定を阻害するとの理解は、必ずしも適当とは言えない。

三 児童育成計画の実際

では、実際に児童育成計画はどのように策定されているのか。^⑩

一九九五年に児童育成計画策定指針が打ち出されると、全国の地方自治体が児童育成計画の策定に向けて動き出すことになる。児童育成計画の策定状況を見ると、都道府県では、一九九五年度時点ではわずか三都道府県であったのが、二〇〇二年度現在では全都道府県が計画を策定済みである。また、市区町村でも、一九九五年度時点ではわずか四十四

市区町村であったのが、二〇〇二年度現在で千三百六十五市区町村まで大幅に増加している。^①

そこで、標準的な策定例として、栃木市（栃木県^②）の事例を見ることにしたい。栃木市では、一九九六年三月に、『栃木市エンゼルプラン中間報告書——保育サービス緊急対策事業編——』（以下、前計画中間報告とする）としてまとめた。その後、一九九八年三月には、厚生省以外の分野の検討を重ね、同市の総合計画実施計画に反映させるため、総合的な『栃木市エンゼルプラン』（以下、前計画とする）を策定している。さらに、二〇〇二年三月には、国が「少子化対策推進基本方針」を決定し、「新エンゼルプラン」を策定したことを受けて、同計画を見直し、『栃木市新エンゼルプラン』（以下、新計画とする）を策定している。

（一）策定方針等

① 基本的な考え方

計画の基本的な考え方については、前計画中間報告では、「子育てを社会全体とする」「多様化する保育ニーズへの対応」「子育て家庭の支援」「多様化施策の充実とそれに伴う適正な費用負担」としていた。

これを前計画では、「子育て環境づくりは、次世代を形成するための社会共通の課題であると位置づけ、社会全体で子育て環境づくりを進める」、「家庭・学校・地域・職場など、すべての場で、子どもと子育てにやさしい環境づくりを進める」、「子どもの視点からの環境づくりを進める」と改め、新計画でも、これを踏襲している。

②計画の位置付け等

前計画中間報告では、市の総合計画「栃木市総合計画後期基本計画」の方針に沿うとし、また、「とちぎし女性プラン」、「栃木市高齢者保健福祉計画」、「栃木市生涯学習推進基本構想」などの個別計画との調整を図っている。

前計画でも、総合計画の方針に沿うことを確認するとともに、同計画に掲げた事業を総合計画実施計画に積極的に位置付けられている。

新計画では、国の「新エンゼルプラン」、県の子育て環境づくり推進計画「とちぎ子どもプラン」に対応すること、市の総合計画「栃木市総合計画」の方針に沿うこと、さらに、市の母子保健計画「とちぎ市すこやかファミリープラン」とちぎ市、男女共同参画推進計画「とちぎし男女共同参画プラン」などの個別計画との調整を図ることを確認している。もともと、計画期間については、総合計画とは整合させたものの、他の計画とは一致していない。計画事業を実施計画に位置付けていく点は、前計画と同様である。

(二) 策定体制

①前計画中間報告の策定体制

「栃木市エンゼルプラン策定委員会」（以下、策定委員会とする）は、保健福祉部長を委員長として、企画課長、人事課長、財政課長、女性青少年課長、福祉課長、高齢対策課長、健康対策課長、商工観光課長、土木課長、建築課長、都市計画課長、教務課長、学校教育課長、生涯学習課長によって構成されている。委員会の下には、企画員、人事係長、財政係長、女性青少年係長、障害福祉係長、生きがい対策係長、保健係長、商工係長、監理係長、建築係長、計画係長、

施設整備係長、学務係長、社会教育係長によって構成される「幹事会」が設けられている。

また、幹事会の下部組織として、児童家庭係長、児童館長、各保育園長、各保育園主任保育母、健康対策課保健婦によって構成される「専門部会」が設けられている。専門部会は研究項目別に五つのグループに分かれ、Aグループは多機能保育所の整備について、Bグループは乳幼児健康支援サービスセンター事業の推進・地域子育て支援インターの整備・放課後児童対策の充実・児童館活動の活性化について、Cグループは低年齢児保育・休日保育の推進について、Dグループは延長保育・一時的保育の推進について、Eグループは保育所の再整備計画についてそれぞれ調査検討を行っている。

「栃木市エンゼルプラン懇談会」（以下、懇談会とする）は、市議会議員、市立保育園保育会連合協議会、民間保育園、事業所内保育施設関係、児童館運営委員、放課後児童対策事業運営委員会、身体障害児者親の会、民生委員児童委員協議会、医師会、幼稚園連合会、幼稚園PTA連合会、家庭教育オピニオンリーダー、女性団体連絡協議会、青年団体連絡協議会、商工会議所青年経営者会、ボランティア連絡協議会、働く婦人の家利用者、勤労青少年ホーム利用者、子育てサークル会員の各代表者が委員となっており、その他、地元の短大教授が学識経験者として参加している。

②前計画の策定体制

策定委員会は、保健福祉部長に替わり企画課長が委員長となり、新たに都市施設課長、保健体育課長が加わっているものの、中間報告時の構成とほぼ同じである。ただし、中間報告時とは異なり、幹事会は設けられていない。

委員会の下部組織である策定部会は、教育専門部会、労働専門部会、建設専門部会が設置されており、いずれも部会

長は児童福祉課長である。教育部会の構成員は教務係長、施設整備係長、学務係長、体育係長、生涯学習係長、社会教育係長、公民館係長、女性青少年係長、企画員、労働部会の構成員は商工係長、女性青少年係長、企画員、建設部会の構成員は土木係長、河川係長、住宅係長、計画係長、公園整備係長、企画員である。

懇談会は、中間報告時の構成とおおむね変わらないが、民間保育園、事業所内保育施設関係、青年団体連絡協議会、勤労青少年ホーム利用者の代表に替わり、新たにPTA連合会、建築士会の代表と教育委員長が参加している。

③新計画の策定体制

策定委員会は、委員長が保健福祉部長に戻り、新たに中央公民館長が委員に加わっているが、部署名の変更だけで、構成部署は前計画の策定時とほとんど異ならない。

また、策定部会の構成員は、企画員、人事係長、財政係長、女性青少年係長、障害福祉係長、生きがい推進係長、保健係長、工業係長、土木係長、河川係長、住宅係長、計画係長、公園整備係長、教務係長、施設整備係長、学務係長、スポーツ振興係長、生涯学習係長、社会教育係長、公民館係長となっており、おおむね中間報告時の幹事会と前計画時の策定部会とを合わせた構成となっている。ただし、前計画策定時と異なり、分野別の専門部会は設けられていない。

懇談会は、前計画時の構成に対して、市議会議員、PTA連合会、働く婦人の家利用者、子育てサークル会員、建築士の代表に替わり、新たに知的障害者育成会、チャレンジ母親クラブ、市政モニター、市民活動団体の各代表、そして筆者が参加している。

（三）策定過程

① 前計画中間報告の策定過程

中間報告までの策定経過を見ると、まず、一九九四年六月に「保育に関するアンケート調査」を実施するとともに、一九九四年五月から十月にかけて課内会議、園長会議、主任保母会議が頻繁に開催され、保育メニューや施設整備を検討し、保育所の状況や地域社会の動向をまとめ、中間報告書を作成している。つづいて、一九九五年八月から十月にかけて「保育等サービスに関する実態調査」を実施し、同年七月に策定委員会及び懇談会の設置要綱等を制定すると、十月には第一回の専門部会、策定委員会、幹事会を開催している。十一月には、二月に引き続き多くの先進地視察を行うとともに、グループ会議を重ねた。十一月の第二回専門部会では各グループの検討結果を発表し、十二月の第三回専門部会ではエンゼルプランの素案を検討している。一九九六年に入ると、一月には第二回、第三回の幹事会及び委員会を開催し、計三回の懇談会開催を経て、二月には庁議、市議会の社会常任委員会研究会に付されている。

保育等サービスに関する実態調査は、就学前児童のいる家庭二千件、小学校低学年児童のいる家庭一千件を対象に、児童委員、小学校を通じて配布・回収し、回収率は全体で九一・六%となっている。調査内容は、時間帯別の保育場所、年齢別の保育等サービスのニーズ、育児に関する情報・相談の場に対する希望などである。

② 前計画の策定過程

前計画の策定経過を見ると、まず、一九九六年四月から七月にかけて企画課共同会議が六回設けられ、策定体制や計画項目、策定基本方針等が検討された。そして設置要綱の改正、委員の委嘱手続を経て、同年十月に第一回の策定委員

会が開催されている。その後、翌九七年十二月に庁議に付されるまで、策定委員会は一九九七年五月に第二回、十月に第三回の会議が開催され、併せて委員会前には各専門部会が、委員会後には懇談会が開催されている。その間も、企画員との打合せや事務局会議は頻繁に開催されている。

③新計画の策定過程

新計画の策定経過を見ると、二〇〇一年九月から十月にかけて「子育てに関する実態調査」を実施し、同年十月に第一回の策定委員会が開催されている。その後、翌〇二年三月に庁議に付されるまで、二〇〇二年一月に第二回、三月に第三回の会議が開催され、前後して策定部会、懇談会も開催されている。ただし、前計画の策定時と異なり、策定部会は合同、懇談会は二回の開催である。また別途、市議会の社会常任委員研究会への説明も行われている。

子育てに関する実態調査は、就学前児童のいる家庭二千件、小学校低学年児童のいる家庭一千件を対象に、民生委員児童委員、学校を通じて配布・回収し、回収率は全体で九〇・六％となっている。調査内容は、世帯構成等、父母の仕事、育児、保育所・幼稚園・事業内保育施設に通っている場合、家族・知人に預けている場合、小学校に通っている場合の保育状況などである。

(四) 計画内容

①前計画中間報告の計画内容

前計画中間報告は、大きく総論と各論に分かれている。総論は、計画の概要、児童を取り巻く環境の状況、目標年次

における児童数及び保育等の事業量、施策の体系から成っている。第一章の「計画の概要」では、計画策定の趣旨、計画の位置付け、計画の期間、計画の見直し、他の計画との関係について述べている。第二章の「児童を取り巻く環境の状況」では、栃木市の概況、人口・世帯の状況、地域の産業・就業構造の動向、家庭や地域の動向、保育所・幼稚園等の状況、子育て支援の課題と問題点をまとめている。第三章の「目標年次における児童数及び保育等の事業量」では、目標年次における児童数、目標事業量算定の考え方、目標年次における保育等の事業量を示している。第四章の「施策の体系」では、続く各論で展開される施策の体系図を表している。

各論は、施策の体系に沿って、保育に関する施策の推進、教育に関する施策の推進、子どもの健全育成の推進、就労環境の整備促進、生活環境の整備促進、関係方面との連携等、児童育成のための環境整備、計画の展開のための人材確保という章立てになっている。第一章の「保育に関する施策の推進」では、保育内容の充実と保育施設の再整備についてまとめている。第二章の「教育に関する施策の推進」では、就学前教育の振興、地域子育て支援活動の推進、男女共同参画の推進について述べている。第三章の「子どもの健全育成の推進」では、放課後児童対策の充実、児童環境の整備促進、地域子育て支援体制の充実、母子保健医療対策の充実についてうたっている。以下、第四章の「就労環境の整備促進」では、仕事と育児の両立支援対策の推進について、第五章の「生活環境の整備促進」では、住宅環境整備の推進について述べており、第六章の「関係方面との連携等、児童育成のための環境整備」では、福祉・保健・医療の連携方策について、第七章の「計画の展開のための人材確保」では、魅力ある人材の確保と養成についてふれている。

②前計画の計画内容

前計画も、中間報告と同様、総論と各論から成っている。総論では、まず「計画策定にあたって」、計画策定の趣旨、計画の性格と役割、計画の期間を確認し、次に「子育て環境づくりの必要性」として、少子化の動向と子どもと家庭を取り巻く環境に言及している。そして「子育て環境づくりの基本的方向」として、基本的考え方を示した上で、六つの基本目標を掲げ、子育て環境づくりの施策体系を表している。

各論では、「子育て環境づくりと支援策」について、六つの基本目標すなわち、子育てと仕事の両立支援、ゆとりある教育の実現と健全育成の推進、子どもの健全な成長を支える生活環境の整備、母子保健医療・相談支援体制の充実、子育て家庭の経済的負担の軽減対策の推進、子育て支援のための意識と地域づくりという各目標に沿って整理している。

基本目標Ⅰの「子育てと仕事の両立支援」では、施策の方向として保育サービスの充実、学童保育等支援事業の推進、労働環境の整備・充実が示され、それぞれに具体的な施策があげられている。基本目標Ⅱの「ゆとりある教育の実現と健全育成の推進」では、家庭教育の充実、幼稚園教育の充実への支援、学校教育の充実、社会教育の充実という施策の方向についてそれぞれ具体的な施策を示している。基本目標Ⅲの「子どもの健全な成長を支える生活環境の整備」では、子どもの遊び場の整備、良質な住宅の確保、安全でやさしい生活環境の整備という方向とその具体策がまとめられている。同様に、基本目標Ⅳの「母子保健医療・相談支援体制の充実」では、母子保健医療対策の充実、子育て相談支援体制の整備・充実について、基本目標Ⅴの「子育て家庭の経済的負担の軽減対策の推進」では、子育てに関する経済的負担の軽減について、基本目標Ⅵの「子育て支援のための意識と地域づくり」では、市民全体の関心の喚起、男女共同参画の推進、地域子育て支援体制の充実について、それぞれの施策の方向に則した具体的な施策があげられている。